

***LIBER AMICORUM***  
**PER**  
**PASQUALE COSTANZO**

**MARIO FIORILLO**

**"OLTRE LO STATO":  
SANTI ROMANO E LA PROLUZIONE FIORENTINA DEL 1917**

**20 LUGLIO 2020**



Mario Fiorillo

## “Oltre lo Stato”: Santi Romano e la prolusione fiorentina del 1917\*

SOMMARIO: 1. Lo Stato tardo liberale come “centro di gravitazione” della riflessione giuspubblicistica -2. Vittorio Emanuele Orlando e la scuola del diritto pubblico italiano -3. Santi Romano e “l’eclisse” dello Stato: la prolusione pisana del 1909 e “L’ordinamento giuridico” - 4. Santi Romano “oltre lo Stato”: la prolusione fiorentina del 1917 - 5. “Oltre lo Stato”: contro l’imperialismo, un modello sovranazionale cooperativo e pacifista - 6. “Oltre lo Stato”: l’unità politica come presidio dell’interesse generale della nazione - 7. L’epilogo. Oltre il 1917: “il mistero” del disegno di natura e i “vinti che scrivono la storia”

### 1. *Lo Stato tardo liberale come “centro di gravitazione” della riflessione giuspubblicistica*

A cavallo fra il XIX e il XX secolo lo Stato, nella riflessione giuspubblicistica europea, era ormai divenuto quello che è stato definito il “centro di gravitazione” degli enunciati disciplinari<sup>1</sup>. Nell’ultimo ventennio dell’Ottocento si assiste ad una rapida affermazione di un modello politico monistico di tipo statocentrico: il giusnaturalismo e contrattualismo russoviano è sostituito dal positivismo, nel mentre l’organicismo tedesco del primo Ottocento si associa con l’organicismo sociologico, che compenetra la “società organica” nello Stato, superando le posizioni del formalismo giuridico di ispirazione universal-razionalista.

Nella scuola positivistica del diritto pubblico l’operato della classe politica non risulta svincolata da qualunque limite nella propria azione. Questi limiti però non sono rappresentati da elementi metagiuridici esterni, come postulava il giusnaturalismo, ma da diritti individuali retrocessi ad “effetti riflessi” del diritto sovrano dello Stato, secondo la dottrina introdotta in Germania, in evidente chiave antigiusnaturalistica, da Carl Friedrich von Gerber<sup>2</sup>. E, più avanti, da “autolimiti” provenienti innanzitutto dalla natura stessa dello Stato, che intanto si dovrà esprimere solo attraverso il diritto - trasmutando la forza pura in potere esercitato secondo forme legali, e dunque “giuridiche” - e poi dalla volontà statuale, della cui sola potestà i diritti sono manifestazione: una potestà sottratta a qualunque condizionamento pregiuridico di tipo valoriale. Di questa potestà, incardinata sul paradigma dello Stato persona giuridica, i “diritti pubblici soggettivi”, prodotti attraverso la teorizzazione di Georg Jellinek, rappresentano il massimo conseguibile, l’espressione più avanzata del tentativo di armonizzazione del dogma della sovranità statale con la priorità dei diritti individuali, di matrice rivoluzionaria<sup>3</sup>.

Negli stessi anni del successo della scuola tedesca del diritto positivo, si afferma nella riflessione giuridica una diversa idea della vita sociale, orientata in modo organicistico, di derivazione gierkiana,

---

\* Questo saggio nasce da uno spunto emerso nella relazione su “Il contributo alla Grande guerra della giuspubblicistica universitaria italiana”, da me presentata al Convegno su “Università in Europa e Grande guerra”, tenuto presso l’Università degli studi di Padova il 16 maggio 2018.

Sono davvero lieto di partecipare a questa iniziativa degli amici di Lino Costanzo. Ho conosciuto Lino nel biennio 2013-14, all’epoca dei lavori della prima Commissione per l’abilitazione nazionale, di cui lui era presidente ed io segretario. Fu quella un’occasione del tutto particolare, nella quale ebbi modo quotidianamente di apprezzare, oltre alle indiscutibili qualità dello studioso, la statura di uomo dalla schiena dritta.

<sup>1</sup> P. COSTA, *La giuspubblicistica dell’Italia unita: il paradigma disciplinare*, in *Stato e cultura giuridica in Italia dall’unità alla Repubblica*, a cura di Aldo Schiavone, Bari, Laterza, 1990, 110.

<sup>2</sup> Per comprendere in Gerber, dirà Santi Romano, il rapporto esistente fra il cittadino e lo Stato, «punto di partenza... è il diritto sovrano, indipendente ed onnipotente di questo: i diritti dei cittadini non sono che *effetti riflessi* di tale diritto allo Stato pertinente e intanto esistono in quanto esiste lo Stato e la sua sovranità... era, come si vede, la teorica del diritto naturale rovesciata»: S. ROMANO, *La teoria dei diritti pubblici subbiettivi* (1897), in *Gli scritti del Trattato Orlando*, Milano, Giuffrè, 2003, 6-7 (il corsivo è dell’autore). In argomento anche F. PIZZOLATO, *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, Milano, Vita e pensiero, 1999, 21 ss. e C. MARTINELLI *La lettura delle transizioni di regime politico nel pensiero dell’“ultimo” Santi Romano*, in *Rivista AIC*, n.1/2018, 11.03.2018, 8.

<sup>3</sup> In tema, v. P. RIDOLA, *Diritti costituzionali*, in *Il diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 ore*, V, Milano 2007, 139.

attraverso gli studi sul modello corporativo della vita germanica medievale. Tale dottrina pone in un rapporto di stretta consequenzialità il diritto, espressione della “vita comune degli uomini” e la storia, il cui incessante fluire impedisce di cristallizzare la realtà sociale nelle astrazioni logico-formali del “nudo positivismo” di origine labandiana<sup>4</sup>. Anche questo importante orientamento di pensiero peraltro non manca di concedere un ruolo decisivo allo Stato “persona corporativa”: un’entità reale, originaria, dotata di una unità spirituale che è immersa nella storia, la quale finisce col rappresentare termine di misura e anche limite, nei suoi differenti stadi di civiltà, della dimensione dei diritti individuali.

Le analogie fra funzioni organiche e funzioni sociali, il primato del tutto sulle parti che ne deriva, si traduce, anche all’interno della scuola organicista, nel riconoscimento di una primazia strutturale dell’istituzione statale, in cui il “dogma” della personalità dello Stato si innesta perfettamente nella particolare visione “reale”, in senso antisavignyano, che Gierke manifesta in relazione alla nozione generale di “personalità giuridica”. Formalisti ed organicisti, insomma, pur partendo da posizioni assai differenti, vedono nell’esercizio del potere sovrano un elemento decisivo di qualifica del rapporto fra autorità e libertà<sup>5</sup>.

Nelle ultime decadi dell’800 il paradigma dello Stato si impone dunque con alcune caratteristiche di fondo. Innanzitutto, non è la volontarietà l’attributo che lo caratterizza ma la sua necessità: lo Stato è e non può “non essere”. Inoltre, lo Stato non solo è, ma anche “deve essere”, in quanto eticamente raccomandabile, per reprimere quelle pulsioni individuali che negano la realizzazione di interessi comunitari generali. E ciò sino al punto di pretendere anche il sacrificio di sé, nel nome di ragioni collettive che ne reclamino la rinuncia: in tal senso, non solo doveroso, ma anche è “bene” e “giusto” sacrificarsi per lo Stato.

Ne deriva una visione antinaturalistica e anticontrattualistica che, sul presupposto della negazione del modello politico individualistico di estrazione illuministica, ridimensiona *in toto* la consistenza giuridica della nozione di sovranità popolare, così come del modello della rappresentanza politica, chiamata dallo Stato di diritto a costituire il *trait d’union* fra società e Stato. E questo a vantaggio di una visione totalizzante dell’istituzione statale, che a cavallo del secolo XIX fatalmente finiva con l’agganciarsi, e dunque a rivelarsi funzionale, a precise pulsioni autoritarie emergenti nel tessuto sociale di vecchi e nuovi “stati nazione”.

## 2. Vittorio Emanuele Orlando e la scuola del diritto pubblico italiano

In questo quadro si afferma in Italia, attraverso Vittorio Emanuele Orlando, l’opzione per la lezione della dogmatica giuridica, sullo sfondo dello straordinario prestigio culturale che aveva nel frattempo assunto, nell’area politica continentale, la modellistica tedesca<sup>6</sup>. Lo studioso siciliano fa

---

<sup>4</sup>Sulla critica di Otto Gierke al giupositivismo labandiano, P. RIDOLA, *Stato e Costituzione in Germania*, Torino, Giappichelli, 2016, 9 ss. In particolare, sulla relazione fra il pluralismo di Otto von Gierke e l’istituzionalismo di Santi Romano, A. TARANTINO, *La teoria della necessità nell’ordinamento giuridico. Interpretazione della dottrina di Santi Romano*, Milano, Giuffrè, 1980 e M. FUCHS, *La «Genossenschaftstheorie» di Otto von Gierke come fonte primaria della teoria generale del diritto di Santi Romano*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, IX, 1979, 65 ss. Su similitudini e differenze del pluralismo di Gierke e Romano (in cui la giuridicità degli ordinamenti prescinde dalle finalità in esse perseguite), v. da ultimo M. L. TARANTINO, *La concezione istituzionale fra teoria e filosofia generale: Georges Renard e Maurice Hauriou*, in *Eunomia*, n. 2, 2013, 53, nt. 62.

<sup>5</sup>Sulla *concordia discors* fra positivismo ed organicismo intorno alla figura di un potere sovrano, in ultima istanza svincolato da controlli, P. COSTA, *Lo Stato di diritto: un’introduzione storica*, in AA.VV. *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, a cura di P. Costa e D. Zolo, Feltrinelli, 2003, 115 e ss.

<sup>6</sup>Sul grande successo, nell’Europa di fine Ottocento, della scuola scientifica germanica, articolata attraverso il paradigma sociale, quasi antropologico, di una *Professorenschaft* dedita identitariamente alla produzione del sapere, G. CIANFEROTTI, *1914. Le università italiane e la Germania*, Bologna, il Mulino, 2016, 98 ss., il quale tuttavia segnala anche la consapevolezza nella scienza del diritto italiana dei nessi emergenti fra i modelli giuridici germanici e la politica di potenza del II Reich guglielmino, *ivi*, 108.

confluire nella statualità la titolarità dell'esercizio di poteri sovrani<sup>7</sup>, rigetta il principio della separazione dei poteri e risolve, nel dogma dello Stato persona, la straordinaria fioritura di enti intermedi che andavano emergendo a cavallo del secolo. Un'idea evidentemente "forte" dello Stato liberale, che indirizzava l'operato dell'Orlando-studioso come dell'Orlando-politico<sup>8</sup>, però con delle evidenti peculiarità rispetto alle dottrine prevalenti d'Oltralpe, a partire dalla consapevolezza che una tale visione dell'autorità statale non comportava affatto un'emarginazione del ruolo dell'istituzione parlamentare, alla maniera germanica<sup>9</sup>.

In effetti, nella "scuola" del diritto pubblico italiano, e nel suo fondatore in particolare, sembrano convivere più anime. Vi è senz'altro in Orlando un *habitus* mentale aduso al rigore "del metodo", che è facile associare alla sua giovanile formazione scientifica<sup>10</sup>, cui può farsi risalire anche l'insistito richiamo alla autonomia concettuale della scienza giuridica; come pure, questa volta di derivazione organicista, l'affermazione del dogma dello "Stato persona" che esclude valenza giuridica alla sovranità popolare. Ma, insieme a tutto ciò, emerge nettissima in Orlando, sin dai primi studi giovanili<sup>11</sup>, una sensibilità particolare per lo storicismo giuridico, quella dottrina dello "spirito del popolo", di diretta derivazione dai postulati della "Scuola storica", fondata in Germania da F. C. von Savigny, intorno al modello di *Volksgeist*.

Questa attenzione verso lo storicismo si proietta nell'analisi orlandiana della centralità della "tradizione", una «forza storica onnipotente»<sup>12</sup>, che costituisce una manifestazione primaria della società la quale, nel momento in cui si afferma storicamente nella coscienza collettiva di un popolo, diventa *naturaliter* pietra d'inciampo alle arbitrarie astrazioni della legge<sup>13</sup>. È così consegnato al

<sup>7</sup> «Lo Stato esiste in quanto comanda, e vale in quanto ha la forza di far rispettare il suo comando», aveva scritto Orlando nel cuore dell'età giolittiana [V. E. ORLANDO, *Sul concetto di Stato*, in ID., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Milano, Giuffrè, 1940, 220]; aggiungendo che «in nessuna epoca come la presente, lo Stato ha avuto nei suoi cittadini altrettanti creditori e così molesti, così arroganti, così inesorabili», *ivi*, 221: una visione che contemplava una cesura secca nel rapporto fra Stato e società, sulla quale invece si innesterà in pieno la riflessione più avanzata del suo allievo, Santi Romano. Su Vittorio Emanuele Orlando come espressione di primissimo piano dell'autoritarismo liberale nazionale, G. AZZARITI, *Il liberalismo autoritario e la costruzione dello Stato autoritario italiano. Vittorio Emanuele Orlando, un liberale al servizio dello Stato*, in *Democrazia e diritto*, n. 1-2 (2011), 117 ss.

<sup>8</sup> Chiamato a giustificare innanzi alla Camera la l. 21 marzo 1915, n. 273, per la difesa economica e militare dello Stato, una legge che delegava - in anticipo di due mesi sull'ingresso italiano in guerra - una messe di poteri restrittivi delle libertà statutarie, l'allora ancora ministro dell'Interno Orlando, che di queste misure era stato promotore, dirà: «Io non credo all'inconciliabilità di questi due termini; ma se per un momento dovessi supporla e fossi costretto a scegliere fra la libertà e la sicurezza del mio paese, in quel giorno io, con angoscia ma senza esitazione, sacrificerei la libertà!»: *Atti Camera dei deputati-Sessione 1915-19, Discussioni*, tornata del 14 marzo 1915, Roma 1915, 7221. Sull'aspro dibattito che accompagnò l'approvazione della legge 273/1915, C. LATINI, *Governare l'emergenza*, Milano, Giuffrè, 2005, 58 ss. Per un ritratto dell'Orlando statista, F. GRASSI ORSINI, *Orlando, profilo dell'uomo politico e dello statista: la fortuna e la virtù*, in *Vittorio Emanuele Orlando. Discorsi parlamentari*, Bologna, il Mulino, 2002, 13 ss.

<sup>9</sup> Fu anzi del tutto assente, nella teorica scientifica come nella pratica politica orlandiana, una richiesta di "ritorno allo Statuto", in senso *contro*-parlamentarista, secondo quella che divenne invece *leitmotiv* di alcuni epigoni (si pensi solo a Sidney Sonnino) della destra storica. Come sottolinea puntualmente M. FIORAVANTI, *Vittorio Emanuele Orlando: il giurista*, in *Vittorio Emanuele Orlando: lo scienziato, il politico, lo statista*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003, 20, che «per lui non c'era infatti storicamente una sostanza monarchica dello Statuto da opporre alla maggioranza parlamentare».

<sup>10</sup> Sulla forza delle ascendenze culturali germaniche (attraverso giuristi come i già citati Karl von Gerber e Paul Laband ma anche Aloys Brinz), pur nella poliedricità della formazione del "giovane" Orlando, v. A. SANDULLI, *Costruire lo Stato*, Milano, Giuffrè, 2009, 70 s.

<sup>11</sup> In generale sugli studi del "primo" Orlando, fondamentale, ancora oggi, M. FIORAVANTI, *Popolo e Stato negli scritti giovanili di Vittorio Emanuele Orlando* (1980), in ID., *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento*, t.1, Milano, Giuffrè, 2001, 67 ss. Più di recente in tema, F. TESSITORE, *Scuola storica e sistema nel primo Orlando*, in *Rivista di storia del diritto italiano*, 2012, n. 85, 5 ss. e P. GROSSI, *Il giovane Santi Romano: un itinerario verso l'ordinamento giuridico*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, ottobre/dicembre 2017, 501 ss.

<sup>12</sup> V.E. ORLANDO, *Delle forme e delle forze politiche secondo Herbert Spencer*, in *Diritto pubblico generale*, cit., 576.

<sup>13</sup> Al punto che per Paolo Grossi, in Vittorio Emanuele Orlando, la stessa positività delle leggi vigenti è una «falsa positività perché spesso galleggiante al di sopra della storicità. L'unica autentica positività, quella della storia, è tutta consegnata nel diritto, in grazie del suo legame, storicamente concreto con lo spirito collettivo»: P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana*, Milano, Giuffrè, 2017 (rist.), 36.

legislatore essenzialmente il compito di rivestire di “forma”, di “dichiarare”, regole e principi già emerse nel corpo vivo della tradizione nazionale, essendo il diritto in quanto tale, come espressione dello “spirito popolare”, limite invalicabile agli abusi della legge, oltre che indicatore di traiettorie per una comunità politica organicamente in cammino<sup>14</sup>.

Si diceva della poliedricità della teorizzazione orlandiana. Significativa in tale direzione, perché indirizzata in senso apparentemente contrario rispetto all’approccio più noto della sua formazione giovanile, sembra anche la costante fascinazione esercitata da un modello costituzionale come quello britannico, che in taluni studi sembra svelare l’ossatura, quasi l’anima più profonda, della teorica orlandiana<sup>15</sup>. Da qui l’insistito riconoscimento sulla centralità del ruolo parlamentare, attraverso un sistema fondato non sulla divisione ma sull’equilibrio dei poteri: modello che poneva, è vero, il sovrano nella posizione di baricentro del sistema<sup>16</sup>, ma con una particolare attenzione al ruolo e al senso della legge come atto formale tipico di azione dell’istituzione parlamentare<sup>17</sup>, dunque quale strumento principale di tutela dei diritti individuali, le “guarentigie delle libertà”<sup>18</sup>.

Rigore metodologico, riconoscimento della personalità giuridica statale, ma anche l’attenzione ai postulati della scuola storica del diritto si ritroveranno in Santi Romano, che in più trasferirà nei suoi studi le inquietudini di un giurista insolito per quel tempo, tanto attento alle “zona d’ombra” del diritto, quanto sensibile ai mutamenti della società nonché, come vedremo, ai fatti della storia, «che così fissamente ci incatena»<sup>19</sup>.

### 3. Santi Romano e “l’eclisse” dello Stato: la prolusione pisana del 1909 e “L’ordinamento giuridico”

<sup>14</sup> Da qui la concezione progressiva che il giurista siciliano esprime del diritto il quale, inteso come «coscienza universale», si conserva «per tradizione, e si trasforma per evoluzione»: V. E. ORLANDO, *Teoria giuridica delle guarentigie della libertà*, in *Biblioteca di scienze politiche*, diretta da A. Bruniati, V, Torino 1890, 1132. D’altra parte è proprio questa particolare visione del sistema giuridico che permette allo “statalista” Orlando di sopravanzare la dottrina dei diritti individuali, come espressione di mera autolimitazione dello Stato: in tal senso v. anche A. PACE, *Libertà e diritti di libertà*, in *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, a cura di A. D’ATENA, Milano, Giuffrè, 2012, 986, n. 63 e G. FILIPPETTA, *Legge, diritto, necessità: i diritti di libertà dall’autolimitazione dello stato persona allo Stato di diritto d’eccezione*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011, 18.10.2011, 2 ss. Criticamente, sulle “guarentigie” orlandiane dei diritti (e in generale sulla giuspubblicistica liberale in materia del XIX secolo), in quanto espressione di una visione tecnicistica dei diritti, del tutto funzionale a perpetuare il successo della classe borghese, all’interno dello Stato monoclasse liberale, P. RIDOLA, *Garanzie, diritti e trasformazioni del costituzionalismo*, in *Parolechiave n. 19. Garanzie*, 1999, 33 ss.

<sup>15</sup> Colpisce, anche negli studi di Orlando a finalità più eminentemente didattiche (v., ad esempio, V. E. ORLANDO, *Diritto Pubblico Interno, Anno 1911-12*, Roma, Stabilimento litografico Umberto Sabbatini, 1912, 307 ss.), il richiamo costante da parte del teorizzatore “del metodo”, ai modelli politici - qualificati non casualmente come “sistemi” - inglese e tedesco, quasi un discorso narrativo a tre voci, dove peraltro il confronto è frequentemente occasione per collocare le peculiarità istituzionali nazionali nel grembo di principi *altri*, derivati da differenti tradizioni storico costituzionali.

<sup>16</sup> Con un ruolo della Corona che si rivelerà poi politicamente preponderante, nelle fasi di emergenza sociale e bellica: più diffusamente, in tema, se si vuole, M. FIORILLO *Grande guerra ed eclissi dello Stato liberale*, in *Lo Stato*, n. 12, gennaio-luglio 2019, 33 ss.

<sup>17</sup> Nella grande ventata antiparlamentarista che caratterizzò l’Italia di fine ‘800, Orlando si segnala per un approccio attento alle cause contingenti (l’“anarchia parlamentare”) o fattuali (l’assenza di unità nel corpo politico derivata dalla “disgregazione sociale”), ma senza mai mettere in discussione la valenza del Parlamento come istituzione, semmai contestandone – in una chiave decisamente anticontrattualistica – il “mito” della sua onnipotenza: v. V. E. ORLANDO, *Studi giuridici sul governo parlamentare* (1886), in ID., *Diritto pubblico generale*, cit., 345 ss. Sul pensiero antiparlamentarista nello Stato liberale, T. E. FROSINI, *L’antiparlamentarismo e i suoi interpreti*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 4, 2008, 864 ss.

<sup>18</sup> Al punto da ripensare – in pieno consolidamento di quel regime autoritario che aveva portato alle estreme conseguenze il dogma, cardine della scuola del diritto pubblico italiano, della personalità dello Stato sovrano – anche la teoria dell’autolimitazione, in relazione ai diritti individuali: «A nulla giova... se non si stabilisce una legge per virtù della quale lo Stato venga ad essere costretto all’osservanza della norma che lo limita»: V. E. ORLANDO, *Nota dell’autore del 1925 all’autore del 1885*, in *Diritto pubblico generale*, cit., 33 s.; in tema cfr. anche L. MENGONI, *La crisi dello Stato liberale*, in *Studi storici*, gennaio-marzo, 1982, 99.

<sup>19</sup> S. ROMANO, *Oltre lo Stato*, in ID. *Scritti minori*, a cura di G. Zanobini, I, Milano 1950, 345.

Nell'Italia di inizio Novecento, vi è un universo di bisogni economici e sociali - inimmaginabile appena qualche decade prima, nella fase di preindustrializzazione nazionale - che premono ora per trovare una loro legittimazione. Oltre la dimensione del diritto pubblico e privato, a cavallo del secolo emerge infatti nel nostro Paese tutta una sfera di interessi collettivi, che appaiono privi di riconoscimento, nei modelli tradizionali della rappresentanza politica come nella composizione delle assemblee parlamentari. Si tratta di manifestazioni di nuove realtà sociali, "fatti grezzi" dirà Paolo Grossi<sup>20</sup>, tutt'altro che privi di un rilievo politico, e tuttavia sino a quel momento praticamente ignorati dall'ordine costituito.

Lo Stato liberale non riesce a governare - e probabilmente nemmeno a comprendere - le trasformazioni sociali in corso, cristallizzato com'è su una piattaforma politica oligarchica di tipo censitario, che anzi interpreta le garanzie, offerte da leggi, codici e Statuto alla proprietà e ai contratti, come lo strumento principe per assicurare la propria autoperpetuazione cetuale<sup>21</sup>. Ne deriverà un contesto storico segnato da una quantità di tensioni politiche e sociali, e da qui la necessità della classe dirigente del tempo di contenere un dissenso collettivo crescente. Un dissenso che trova progressivamente collocazione non solo nel movimento socialista ma anche nel socialismo rivoluzionario e nell'anarchismo insurrezionale.

Qui entra in gioco Santi Romano. Cresciuto alla scuola di Vittorio Emanuele Orlando, anzi il suo principale allievo<sup>22</sup>, ne mutua tutto il rigore nell'approccio metodologico alle questioni giuridiche, ma con in più una particolare e progressiva fascinazione per le ragioni primarie del diritto, l'analisi giuridica delle trasformazioni sociali del presente, le situazioni normative più estreme, insomma i "più alti culmini" e gli "estremi confini" del diritto costituzionale, come dirà in un importante studio che pubblicherà, giovanissimo, ad inizio secolo<sup>23</sup>.

È così che, nella celebre prolusione pisana del 1909<sup>24</sup>, Romano addita tutti sintomi di crisi di uno Stato il quale, pur da "luminosa concezione", mostra evidenti i segnali di un incipiente tramonto.

---

<sup>20</sup> P. GROSSI, *L'Europa del diritto*, Roma Bari, Laterza, 2007, 21.

<sup>21</sup> «Il diritto civile, quale complesso di regole disciplinanti i rapporti privati tra privati, è al cuore del nuovo ordine giuridico, mentre il Codice Civile, dove trovano salvaguardia proprietà e contratto, è la vera costituzione, ossia la vera norma fondamentale di quell'ordine»: P. GROSSI, *Il diritto nella storia dell'Italia unita*, nel [sito web dell'Accademia Nazionale dei Lincei](#), , 8.

<sup>22</sup> Sui termini della collaborazione fra Vittorio Emanuele Orlando e Santi Romano, che fu umana, scientifica e, inizialmente anche professionale (ad appena diciassette anni Romano entrava nello studio legale del maestro; a diciotto anni pubblicava sull'*Archivio di diritto pubblico* di Orlando il suo primo saggio, in tema di pubblica beneficenza), si v. la bella e accorata commemorazione tenuta da Orlando il 7 giugno 1948, pochi mesi a ridosso della morte dell'allievo (V. E. ORLANDO, *Santi Romano e la scuola italiana di diritto pubblico*, premessa a S. ROMANO *Scritti minori*, I, cit., V ss.). C'è da dire che, pur nella ovvia distinzione di itinerario scientifico percorso, e che a un certo punto, nel corso dei decenni successivi, divenne anche differenza di approccio politico (e oltre che a dispetto di profili caratteriali praticamente opposti), sopravvisse fra i due un rapporto personale molto forte, come si vedrà, dopo la liberazione, dall'atteggiamento di Vittorio Emanuele Orlando, all'epoca componente della Commissione per l'epurazione dell'Accademia dei Lincei, rispetto all'allontanamento da quest'ultima dell'allievo. L'antifascista Orlando, dopo aver resistito con ogni sorta di argomentazioni all'epurazione dell'ex Presidente del Consiglio di Stato, non esitò ad abbandonare clamorosamente la Commissione, nel momento stesso dell'approvazione della delibera che acquisiva il Romano nell'elenco dei radiati: su quest'ultima vicenda v. R. CANOSA, *Storia dell'epurazione in Italia*, Milano, Baldini & Castoldi, 1999, 61-64 e P. SIMONCELLI, *L'epurazione antifascista all'Accademia dei Lincei*, Firenze, Le Lettere, 2009, 188-190; in merito a quello che definisce un «incidente spiacevole», v. oggi anche la narrazione di prima mano di B. CROCE, *Taccuini di guerra. 1943-1945*, Milano, Adelphi, 2004, 355-356. Sulla differenza di temperamento di Santi Romano, rispetto al suo maestro («era diversissimo: di carattere molto forte e riservato, gelosissimo della propria indipendenza e completamente dedito agli studi») si v. anche la testimonianza di A. ROMANO, *Nota bio-bibliografica*, in ID., *L'«ultimo» Santi Romano*, Milano, Giuffrè, 2013, 846.

<sup>23</sup> S. ROMANO, *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione* (1901), in ID., *Scritti minori*, I, cit., 107.

<sup>24</sup> S. ROMANO, *Lo stato moderno e la sua crisi* (1909), in ID., *Scritti minori*, I, cit., 311 ss. La prolusione ha conosciuto un rinnovato interesse scientifico in occasione del centenario della sua pronuncia: fra i tanti, P. GROSSI, *Lo stato moderno e la sua crisi (a cento anni dalla prolusione pisana di Santi Romano)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 2011, 1 ss. e S. CASSESE, *La prolusione romaniana sulla crisi dello Stato moderno e il suo tempo*, in *Le Carte e la Storia*, n. 1,

Un'eclissi dovuta alla convergenza di due fattori: il progressivo organizzarsi sulla base di «particolari interessi» della società, che va sempre più perdendo il suo carattere atomistico, e «la deficienza dei mezzi giuridici e istituzionali» per fare rispecchiare e valere i suoi interessi in seno allo Stato<sup>25</sup>.

Poi, nel 1917-18, dopo un lungo travaglio, che coincide in buona parte con i terribili eventi bellici dell'ultimo quinquennio, la rivoluzione copernicana de “L'ordinamento giuridico”<sup>26</sup>; premesso che «non la realtà si deve – dal giurista – subordinare al concetto, ma questo a quella»<sup>27</sup>, il fenomeno giuridico non si esaurisce con la norma perché, prima di essere norma, il diritto è «organizzazione, struttura, posizione della stessa società in cui si svolge»<sup>28</sup>. E, poiché il diritto è istituzione, avremo tanti ordinamenti giuridici quante sono le istituzioni, con un'escursione di relazioni – dalla stretta derivazione sino al contrasto assoluto (la presa di posizione rispetto all'organicismo gierkiano è qui netta) – assai estreme fra di loro<sup>29</sup>.

Viene, in tal modo, fragorosamente meno la sovrapposizione fra ordinamento giuridico e Stato, anzi ribaltandosi in toto il tradizionale rapporto di *genus* e *species* fra le due figure: tesi che l'allievo di Vittorio Emanuele Orlando rifiuta, perché «in aperto contrasto con la storia e con la vita giuridica odierna, quale si svolge nella realtà»<sup>30</sup>. Ne consegue che «ogni forza», beninteso purché a radice plurisoggettiva e stabilmente organizzata intorno a *regulae juris* condivise, «si trasforma per ciò stesso in diritto»<sup>31</sup>. E va infine da sé che viene spazzato via ogni residuo naturalistico del diritto, inteso come strumento di realizzazione di un «principio trascendente ed assoluto, della giustizia astratta ed eterna», con tutti i suoi derivati in termini di “eticità” dello Stato<sup>32</sup>. Si comprende perché il volume di Santi Romano dovette apparire alla scienza giuridica del tempo una novità assoluta, quasi una rivelazione che permetteva un librarsi senza rete in universi sino ad allora insondati.

Tuttavia, i risultati de “L'ordinamento giuridico”, pur assolutamente straordinari da un punto di vista teorico generale, non nascono dal nulla. Dietro vi sono gli interessi di Romano per il diritto

---

2012, 5 ss. Per un orientamento che non ravvisa nella pronuncia pisana alcuna apertura alla società, semmai una particolare sensibilità dello studioso rispetto al rischio incombente di dissoluzione dello Stato, C. PINELLI, *La Costituzione di Santi Romano e i primi Maestri dell'età repubblicana*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, n. 3, 2012, spec. 186 ss.; e in termini sostanzialmente analoghi pare anche M. DOGLIANI, *La fortuna della teoria romaniana dell'ordinamento nelle varie aree disciplinari: diritto costituzionale*, in *Diritto pubblico*, fasc. 3, settembre-dicembre 2018, 884 ss. Sul modello romaniano di rappresentanza politica come espresso nella prolusione del 1909, e i suoi limiti, A. MANGIA, *La rappresentanza politica e la sua crisi. Un secolo dopo la prolusione pisana di Santi Romano*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3 gennaio 2013, 12 ss.

<sup>25</sup> «E tale deficienza può spiegare il perché anche quelle associazioni e aggruppamenti d'individui che, per la loro natura e per i loro interessi, dovrebbero non schierarsi contro lo Stato, tendono talvolta a far causa comune con quelle che propugnano una radicale e rivoluzionaria trasformazione dei pubblici poteri»: S. ROMANO, *Lo stato moderno e la sua crisi*, cit., 323.

<sup>26</sup> S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico* (1918), II ed., Firenze, Sansoni, 1946.

<sup>27</sup> «La definizione del diritto deve essere data in modo che vi si possa comprendere quel che, non soltanto per tradizione scientifica, ma per sentimento comune, e soprattutto, per pratica costante, e non mai smentita, viene considerato tale. Altrimenti essa è arbitraria: non la realtà si deve – dal giurista – subordinare al concetto, ma questo a quella»: *op. ult. cit.*, 53.

<sup>28</sup> Da qui la celebre affermazione: «Ogni ordinamento giuridico è una istituzione, e viceversa ogni istituzione è un ordinamento giuridico: l'equazione tra i due concetti è necessaria ed assoluta»: *op. ult. cit.*, 22.

<sup>29</sup> Sulle similitudini e dissonanze di Romano col pensiero di Gierke, *op. ult. cit.*, 132 ss. Per inciso, il solco pare allargarsi nelle opere successive, per esempio in tema di personalità giuridica, in merito alla quale lo studioso palermitano, dapprima prende le distanze, com'era ampiamente prevedibile, dalla  *fictio iuris* di savignyana memoria, ma poi anche dalle concezioni “realiste” gierkiane, inquadrando la personalità che il diritto conferisce come «realtà meramente ed esclusivamente giuridica» (S. ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, Giuffrè, 1947, 207 e 210); più diffusamente, sulla teorizzazione romaniana della realtà giuridica, A. OLIVARI, *Santi Romano ontologo del diritto*, Milano, LED, 2016, 37 ss.

<sup>30</sup> S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, cit., 108.

<sup>31</sup> *Op. ult. cit.*, 36. Sul principio di effettività come presupposto della giuridicità dell'ordinamento romaniano, A. ROMANO, *Santi Romano, Lo Stato moderno e la sua crisi e l'ordinamento giuridico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2011, 346. Sulle complesse modalità di trasformazione ordinamentale, nella visione romaniana, di un'organizzazione sociale, e cioè del fatto, in diritto, G. AZZARITI, *Diritto e conflitti*, Roma Bari, Laterza, 2010, 83 ss.

<sup>32</sup> S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, cit., 109 ss.

canonico, coloniale, internazionale, che da un certo momento in poi divennero suoi veri e propri corsi di insegnamento; gli studi sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari, le prime carte costituzionali italiane, l'ordine giuridico nato dallo stato di necessità. Dietro vi è soprattutto l'attenzione estrema alla trasformazione del fatto in ordine giuridico (che, poco più avanti la dottrina tedesca avrebbe tradotto – ma su diversi presupposti teorici - come “forza normativa del fattuale”). A lui premeva – sottolineerà acutamente Vezio Crisafulli - «non tanto la normatività, quanto la “fattualità” del diritto»<sup>33</sup>.

Santi Romano non esitava infatti ad affermare che diritto è soltanto quello che ha avuto la forza di divenire e di «imporsi come diritto positivo»<sup>34</sup>, e solo «Stato legittimo è lo Stato esistente e vitale»<sup>35</sup>: ciò sin dalle sue indagini scientifiche più risalenti nel tempo<sup>36</sup>, su quello che definiva il «momento supremo in cui un diritto positivo assimila ed assorbe con la sua potenza di attrazione ciò che gli è estraneo o anche ostile»<sup>37</sup>. Così rinunciando, con tali presupposti e contrariamente all'opinione dominante in quel periodo, a ricercare i fondamenti della legittimazione di uno Stato nascente oltre il procedimento e i fatti attraverso i quali esso stesso è sorto<sup>38</sup>.

Dietro “L'ordinamento giuridico” del 1917, si trova poi l’“eclissi dello Stato”, già segnalata, come detto, nella prolusione di Pisa di quasi un decennio prima. Ma nel 1909 a Pisa Santi Romano parlava ancora dello Stato come una «stupenda creazione del diritto»<sup>39</sup>, mentre ora «è da negarsi, nel modo più reciso, che il sistema statale sia divenuto l'unico sistema del mondo giuridico: anzi è da negarsi che siffatta concentrazione sia materialmente possibile»<sup>40</sup>. Insomma, Romano determina un capovolgimento di prospettiva che pone fine a quello che abbiamo chiamato lo “statocentrismo” tardo liberale, siglando con la Scuola di diritto pubblico, e il pensiero del suo maestro, una frattura che appare evidente, ed è anche sottolineata nello stesso volume<sup>41</sup>). Al punto che, dopo “L'ordinamento giuridico”, l'istituzione statale a molti appare - peraltro *ben ultra* quanto *petita* dello stesso suo

<sup>33</sup> V. CRISAFULLI, *Profilo di Santi Romano*, in *Nuova antologia*, marzo 1976, 351.

<sup>34</sup> V. S. ROMANO, *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione*, cit., 115; cui può aggiungersi ID., *Sui decreti legge e lo stato d'assedio in occasione del terremoto di Messina e Reggio Calabria* (1909), sempre in *Scritti minori*, cit. 287 ss. L'espressione «*Die normative Kraft des Faktischen*» appartiene, come noto, a G. JELLINEK, *La dottrina generale del diritto e dello Stato* (1914), intr. di V. E. Orlando, Milano, Giuffrè, 1949, 339. Sulle diverse nozioni di forza normativa del fatto che hanno animato questi due grandi giuristi, da ultimo, v. C. PINELLI, *La Costituzione di Santi Romano e i primi Maestri dell'età repubblicana*, cit., spec. 184-185. Sui limiti costituzionali al principio *ex facto jus oritur*, cfr. invece M. AINIS, *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, in ID. *Sette profili di diritto pubblico*, Napoli, Jovene, 2013, 21 ss.

<sup>35</sup> S. ROMANO, *L'instaurazione di fatto*, cit. 123.

<sup>36</sup> Ma in termini caparbiamente analoghi lo studioso siciliano ritornò, come vedremo, su questi temi nella fase - circostanza che pare niente affatto casuale - terminale della sua esistenza: v. la voce *Rivoluzione e diritto*, nei *Frammenti* pubblicati nel 1947 (S. ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano Giuffrè, 1947, 223).

<sup>37</sup> S. ROMANO, *L'instaurazione di fatto*, cit. 109.

<sup>38</sup> E un'eco di questa concezione dottrinale potrebbe oggi individuarsi nell'art. 15 delle *Disposizioni transitorie e finali* della Costituzione repubblicana. L'individuazione di tale relazione fra *iniuria* e *jus* anticipa, per P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le dottrine giuridiche di oggi e l'insegnamento di Santi Romano: il diritto costituzionale*, in *Il Politico*, n. 4, 1975, 577, «le linee ben precise della dottrina della “pluralità degli ordinamenti giuridici”»; de *L'instaurazione di fatto* come «germe vitale» della dottrina romaniana dell'ordinamento giuridico, aveva comunque già parlato V. E. ORLANDO, *Santi Romano e la scuola italiana*, cit., XVII.

<sup>39</sup> «Una persona immateriale, ma pur reale; un'entità non fittizia e immaginaria, ma che, pur non avendo corpo, riesce per mezzo di delicati e meravigliosi congegni giuridici, a formarsi, manifestare e imporre una propria volontà; non ombra o spettro, ma vero principio di vita, operante, se non per mezzo di un organismo, nel senso vero e stretto della parola»: S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, cit., 313.

<sup>40</sup> «Se fosse poi il caso di abbandonarsi a profezie, sia pure facili, si potrebbe mettere in rilievo che è probabile che ad essa segua, in un futuro non lontano, un procedimento proprio inverso»: S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, cit., 92-93.

<sup>41</sup> S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, cit., 100, nt. 69 bis. Il quadro delle assonanze/dissonanze fra il pensiero scientifico di Orlando e Romano mostra comunque una trama complessa e fluida, probabilmente non risolvibile prescindendo dal particolare legame – personale e, direi anche geografico - d'origine: se ne veda un esempio significativo in S. CASSESE, *Ipotesi sulla formazione de «L'ordinamento giuridico» di Santi Romano*, in *Quaderni fiorentini*, 1972, 247, nt. 5.



autore, come vedremo - una sorta di relitto storico destinato fatalmente a naufragare nel fluire delle vicende umane.

Di fatto, negli anni 1917-18, Santi Romano giunge, attraverso una attentissima analisi delle trasformazioni sociali in corso, a focalizzare l'attenzione sulla intrinseca "fattualità" del diritto, di questo consegnando alla scienza un disegno completamente riformato. Ma quella che è stata definita la «più straordinaria avventura intellettuale che un giurista italiano del 900 abbia mai vissuto»<sup>42</sup>, va inquadrata anche nell'orizzonte dell'immediato presente, perché sarebbe difficile immaginare l'*Ordinamento* di Romano in un contesto normativo meno rarefatto, oltre che del tutto transitorio dal punto di vista delle relazioni sovranazionali<sup>43</sup>, come quello scatenato dalla guerra del 1915-18: un evento colossale, che del passato sembrava voler spazzare via ogni parametro di riferimento politico e sociale.

Non si trattava infatti solo di andare alla radice della proliferazione di fonti e diritto di guerra, pure cresciuti in modo esponenziale all'interno di tutti i Paesi coinvolti nel conflitto (a conferma di una nozione del diritto che andava ben aldilà del paradigma formale dell'"insieme o complesso di norme"<sup>44</sup>, criticato dal Romano), ma anche di dare ragione delle imponenti trasformazioni in corso del quadro sovranazionale, con lo sviluppo di un'interdipendenza sempre più forte fra stati sovrani. Quegli stati che dopo avere voluto una guerra di quelle dimensioni per la difesa di interessi spiccatamente nazionali, ora si ritrovavano nell'impossibilità di gestire gli eventi con gli strumenti tradizionali dello "Stato potenza", di ottocentesca memoria.

#### 4. Santi Romano "oltre lo Stato": la prolusione fiorentina del 1917

Nello stesso torno di tempo della pubblicazione della sua opera maggiore<sup>45</sup>, Santi Romano il 18 novembre 1917 pronuncia, al regio Istituto di scienze sociali "Cesare Alfieri" di Firenze, la prolusione 1917-18, intitolata "Oltre lo Stato"<sup>46</sup>.

L'attacco è analogo alla prolusione del 1909: «Noi siamo da tempo abituati a vedere nello Stato il massimo ed ultimo termine di riferimento di tutto ciò che concerne lo sviluppo dell'umanità: una specie di colonna d'Ercole, che moltiplicata in tanti esemplari, circoscrive il mare in cui fluttua la storia»<sup>47</sup>. E le vicende in corso al tempo della pronuncia della prolusione «in un momento storico come l'attuale, in cui sembra che ogni manifestazione della vita umana culmini e si concentri nello Stato e per lo Stato»<sup>48</sup>, sembrerebbero, a prima vista, confermarlo. Ma Romano non è certo studioso

---

<sup>42</sup> P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana*, Milano Giuffrè, 2000, 111.

<sup>43</sup> Non sempre viene sottolineato a sufficienza il ruolo anche di grande fucina svolto dalla Prima guerra mondiale per l'avvento di modelli istituzionali *altri*: essa segnò il tramonto di tre imperi e inoltre, al crollo di quello zarista, succedette il trionfo della rivoluzione marxista-leninista, con l'avvento dello Stato bolscevico destinato in effetti a segnare l'intero XX secolo. Sottolinea l'importanza di questi passaggi nella genesi de *L'ordinamento giuridico*, A. ROMANO, *Santi Romano, lo Stato moderno e la sua crisi e l'ordinamento giuridico*, cit., 347.

<sup>44</sup> S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, cit., 11.

<sup>45</sup> Esattamente a metà fra la pubblicazione della prima e seconda parte dell'*Ordinamento giuridico*, che fu originariamente pubblicato su rivista in due anni separati, nel 1917 e nel 1918, per le vicissitudini che vedremo.

<sup>46</sup> La prolusione fiorentina fu pubblicata abbastanza rapidamente, nel 1918, all'interno dell'Annuario dell'Istituto Alfieri, dalla Tipografia Galileiana di Firenze, ma questa edizione è molto rara, essendo ormai reperibile nella sola Biblioteca nazionale centrale di Firenze. Il frontespizio della pubblicazione originale - che ho potuto consultare in estratto grazie alla benemerita iniziativa della Biblioteca Norberto Bobbio dell'Università di Torino di digitalizzare, rendendo di pubblico dominio (in [DigitUniTo](#)), una preziosa collezione di prime edizioni dello studioso siciliano - recita esattamente "Discorso inaugurale dell'Anno Accademico del R. Istituto di Scienze Sociali *Cesare Alfieri* letto il 18 novembre 1917". Lo stesso anno 1918, il testo della prolusione venne comunque pubblicato anche sul primo numero della *Rivista di diritto pubblico*, 1, con un giudizio di «mirabile studio», espresso dalla redazione della rivista, probabilmente nella persona di Salvatore D'Amelio. La prolusione è peraltro oggi richiamata, quasi da tutti, nell'edizione romaniana del 1950 delle opere minori.

<sup>47</sup> S. ROMANO, *Oltre lo Stato*, cit., 346.

<sup>48</sup> *Ivi*, 345.

da accontentarsi di luoghi comuni o verità di comodo nell'analisi della realtà: ausculta, scruta, indaga, da studioso inquieto, aduso ad osservare non solo dentro, ma anche oltre, lo stato delle cose. Quello che sembra essere divenuto l'«unico attore nella scena del mondo», ad uno sguardo proiettato «nella effettiva vita politica», mostra le tracce di una crisi che non è soltanto l'effetto - ben noto evidentemente al Romano - di «forze disgregatrici» presenti al suo interno, ma anche di fenomeni emergenti dall'analisi delle «relazioni interstatuali». Fenomeni che non escludono la possibilità «che gli stati o anche solo taluni di essi, che si trovino in determinate condizioni, non debbono col tempo, più che svolgersi, rimanere, in un certo senso, compresi e forse assorbiti in maggiori organizzazioni non propriamente statuali»<sup>49</sup>.

Qui si sviluppano subito riflessioni di straordinario interesse che, un po' enfaticamente, hanno fatto parlare dottrine autorevoli di «doti quasi divinatorie» e «intuito veramente profetico»<sup>50</sup> di Santi Romano. In realtà già nell'*Ordinamento giuridico*, Romano aveva parlato di una comunità internazionale costituita - come lo Stato - da un'«istituzione di istituzioni»<sup>51</sup>, cioè di un ordinamento (il cui diritto, conseguentemente alle sue premesse teoriche, nasce al sorgere stesso di tale comunità) che presuppone gli ordinamenti dei singoli stati, beninteso garantendo la loro indipendenza. Vero è che la prolusione fiorentina, che qui si esamina, va oltre: partendo dall'idea di universalismo kantiano, una chiave di lettura che pare indispensabile alla comprensione dello scritto - per quanto nella prima parte della prolusione utilizzata soprattutto in negativo, per evidenziare le criticità della configurazione kantiana di uno «Stato di nazioni» - lo studioso palermitano afferma che l'ordinamento vagheggiato da Kant dovrebbe costringere gli Stati a porsi in una situazione che costituirebbe «non uno Stato cosmopolitico sotto un solo sovrano, ma una condizione giuridica di federazione sui generis», che trascende il comune diritto internazionale; non dunque una «Repubblica universale» ma «il surrogato negativo di una lega, fondata sull'idea di un diritto cosmopolitico»<sup>52</sup>. Ordinamenti *sui generis*, perché né sovrapponibili *in toto* al diritto interno, né al diritto internazionale<sup>53</sup>: non quindi un'unione internazionale di Stati, bensì un nuovo paradigma sovranazionale, una diversa *Civitas* dove, limitando, ma senza assorbire del tutto, la sovranità degli Stati membri, unità e pluralismo, cioè unità nella diversità, coesistono in quella che appare una prospettiva di straordinaria modernità. Infatti, senza scomodare oracoli e miti, i parallelismi con la realtà istituzionale odierna dell'Unione europea - si pensi solo all'attuale art. 167 del TFUE, sullo sviluppo delle culture nel rispetto delle diversità degli stati membri<sup>54</sup> - restano impressionanti.

Definiti questi presupposti di pensiero, lo studioso palermitano passa in rassegna quell'ampio processo storico per cui alcuni stati sono divenuti come «i centri propulsori», nonché i «nuclei fondamentali», di sistemi politici molto più vasti. Fa l'esempio degli Stati Uniti del Nord rispetto al continente americano; della Gran Bretagna («un'istituzione politica che sorpassa oramai lo Stato che ne è il centro») rispetto alle proprie colonie; della Russia, prima della rivoluzione, rispetto alle minori comunità politiche cui «si atteggiava a protettrice»<sup>55</sup>; del Giappone rispetto ai territori asiatici. Infine, l'analisi si trasferisce *d'emblée* sulla politica internazionale della Germania, il vero «convitato di pietra» di tutta la prolusione romaniana.

<sup>49</sup> *Ivi*, 347.

<sup>50</sup> Rispettivamente, V. CRISAFULLI, *Profilo di Santi Romano*, cit., 351. e P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le dottrine giuridiche di oggi e l'insegnamento di Santi Romano*, cit., 581.

<sup>51</sup> S. ROMANO, *Ordinamento giuridico*, cit., 104.

<sup>52</sup> S. ROMANO, *Oltre lo Stato*, cit., 347.

<sup>53</sup> Il tema sarà poi oggetto di trattazione sistematica in studi successivi, in ultimo, S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, II ed., Milano, 1945, 194; organicamente, in tema, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Sull'esistenza di «Unioni non internazionali fra Stati» diverse dagli «Stati di Stati»*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, I, Padova, Cedam 1940, 403 ss. Più di recente, G. ITZCOVICH, *Teorie ed ideologie del diritto comunitario*, Torino, Giappichelli, 2006, 70 ss. e B. NASCIMBENE, *Unione europea tra unità e pluralità degli ordinamenti giuridici*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#).

<sup>54</sup> Sulle identità concentriche del *demos* europeo, ulteriori sviluppi in M. FIORILLO, *Verso il patrimonio culturale dell'Europa Unita*, in [Rivista AIC](#), n. 4, 2011, 9 ss.

<sup>55</sup> S. ROMANO, *Oltre lo Stato*, cit., 349.

Qui la riflessione assume un tratto sorprendentemente politico, davvero inconsueto per questo studioso<sup>56</sup>. Naturalmente Romano è conoscitore troppo avveduto del pensiero tedesco per ignorare gli antecedenti culturali che muovono da un secolo l'evoluzione politica germanica: il cosmopolitismo di Kant e il federalismo di Schelling, l'idea di garantire mediante una federazione universale (un "foedus pacificum", dice Romano) la pace e la libertà delle nazioni, col destino di realizzare, nella prospettiva di una giuridificazione delle relazioni fra stati, «la pura idea del diritto»<sup>57</sup>. Ma questo, allo studioso siciliano, serve solo a misurare la distanza abissale fra la filosofia politica kantiana «generosa, se pure utopistica», fondata sulla convivenza pacifica e il diritto cosmopolitico e il pensiero germanico dominante del momento: «una filosofia imbevuta di eccessivo naturalismo e di materialismo storico!»<sup>58</sup>. Sembra emergere nettamente, in questi passi, il Romano antiindividualista e antimaterialista, il compagno d'accademia di Giovanni Gentile<sup>59</sup> e teorizzatore della supremazia di valori ideali (non è un caso che il «sano idealismo» de *Lo Stato moderno* del 1909, trasmuti esplicitamente, in *Oltre lo Stato*, nel «malsano materialismo» dei suoi tempi<sup>60</sup>), che esclude la riconducibilità dei bisogni sociali a sole esigenze di tipo economico. Il fautore, insomma, di un modello comunitario organico, evolutivo ma integrazionista<sup>61</sup>, ove non vi è spazio per una visione conflittuale delle relazioni fra individui e classi.

La questione però, ribadiamo, per Romano – a questo punto del discorso inaugurale fiorentino - è politica, non filosofica. La Germania, giunta tardi all'unificazione nazionale, dalla fine del secolo precedente sostiene un'area di integrazione economica, sotto forme di unione doganale ("Mitteleuropa") con al centro l'Impero germanico e gli altri stati europei continentali a fare da corolla, nel rispetto della loro formale indipendenza. Romano non lo richiama *expressis verbis*, ma il quadro che qui rappresenta sembra coincidere quasi perfettamente con il pensiero di Friedrich Naumann<sup>62</sup>, compresa la teorizzazione di una rapida e schiacciante azione militare tedesca, tale da

<sup>56</sup> Della prolusione di Firenze del '17, come dello scritto di Romano «più "politico", sembra, nella sua intera opera», parla anche A. ROMANO, *Santi Romano e la giuspubblicistica italiana: temi e tendenze*, in *I giuristi e la crisi dello stato liberale (1918-1925)*, a cura di P. L. Ballini, Venezia, Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti, 2005, 112.

<sup>57</sup> S. ROMANO, *Oltre lo Stato*, cit., 351.

<sup>58</sup> E aggiunge, con parole premonitrici, che: «Da una parte queste ultime dottrine, e, dall'altra, il potente lievito prodotto dalla continua esaltazione della razza tedesca, per opera anche e soprattutto di idealisti, come del Fichte e dell'Hegel, hanno senza dubbio generato il disegno di una lega economica della media Europa, con a capo l'impero germanico»: *ibidem*.

<sup>59</sup> Nel periodo che stiamo esaminando, Romano e Gentile insegnavano nella stessa università e mantenevano rapporti amicali, come mostra l'aiuto, su cui torneremo, reso dal filosofo al giurista per la pubblicazione dell'*Ordinamento giuridico*; soprattutto i due sembrano accomunati dallo stesso scetticismo di fondo sulla possibilità dello Stato liberale di attenuare il solco - viceversa dilatato dalle vicende degli ultimi decenni - fra "società" ed "ordinamento giuridico", storicamente caratterizzati nel nostro Paese da una cesura secolare. In tema v. V. FROSINI, *L'idealismo giuridico italiano*, Milano, Giuffrè, 1978, 19; segnala invece le differenze concettuali e metodologiche fra i due, superate però da una comune «vocazione autoritaria e conservatrice», propria di quella "generazione giusfilosofica", F. RICCOBONO, *Idealismo ed istituzionalismo nella cultura italiana del Novecento*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1981, 879 s.; una ricostruzione accurata dei percorsi professionali comuni ai due studiosi è in S. CASSESE, *Ipotesi sulla formazione de «L'ordinamento giuridico» di Santi Romano*, cit., 247, nt. 6.

<sup>60</sup> Tali definizioni, rispettivamente, in S. ROMANO *Lo stato moderno*, cit., 319 e ID., *Oltre lo Stato*, cit., 353.

<sup>61</sup> Sul pensiero politico di Santi Romano ancora oggi ineguagliate paiono le riflessioni del compianto R. RUFFILLI, *Santi Romano e la «crisi dello Stato» agli inizi dell'età contemporanea*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1977, 311 ss. (poi anche in ID. *Istituzioni, Società, Stato*, a cura di S. Piretti, Bologna, il Mulino, 1990, 311 ss.), che parla di una ottimistica visione del Romano, da lui qualificata come «progresso evolutivistico», circa un adeguamento spontaneo delle masse ai processi d'integrazione promossi dallo Stato garante della competizione sociale in esso emergente, *ivi*, 315 e 320.

<sup>62</sup> Si fa qui riferimento all'opera di F. NAUMANN, *Mitteleuropa*, pubblicata per la prima volta a Berlino, con enorme successo, nel 1915, e poi in Italia da Laterza, in due volumi, nel 1918-19 (oggi riprodotta in ID. *Mitteleuropa*, Torino, Arago, 2018). Naumann, una singolare figura di religioso (era un pastore luterano) e politico di idee liberali (uno dei padri della Costituzione di Weimar), molto vicino a Max Weber, ma anche pangermanista antisemita, vi sosteneva la necessità di una grande area economica continentale a guida germanica (dai ragguardevoli confini, che andavano dal Mare del Nord alla Sicilia e dalla Francia al Mar Nero...), che poteva trovare nel conflitto in corso uno straordinario strumento di accelerazione del suo processo di affermazione storica. Su questi temi v. anche A. AGNELLI, *La genesi dell'idea di*

permettere di conseguire con le armi il programma egemonico da altri Paesi perseguito attraverso un'evoluzione secolare.

Senonché, giunti a tal punto, a Romano non può non nascere «un dubbio, che è anche un sospetto»: è proprio vero che la “Mitteleuropa” avrebbe solo il fine di garantire spazi all'economia tedesca o piuttosto non si tratta che di un espediente per occultare ben altri obiettivi, peraltro in molti scritti sia dottrinali che politici apertamente affermati? La risposta dello studioso siciliano è secca: «Abbiamo infatti gli argomenti, dai quali si potrebbe dedurre che lo scopo ultimo, cui la Germania tende, è quello di diventare il centro di una *colossale potenza politica*, instaurando *la propria egemonia* su un gran numero di Stati europei»<sup>63</sup> (corsivi miei). La penetrazione economica tedesca, nota Romano, «potrà avere ed ha senza dubbio un valore per se stessa» ma è comunque destinata – come insegna la stessa evoluzione dello *Zollverein* rispetto alla costituzione del II *Reich* tedesco del 1871 - a servire «come mezzo potentissimo per effettuare un vasto piano imperialistico»<sup>64</sup>.

In ultimo, Romano non nega che a livello globale possa esistere «una certa tendenza» alla creazione di «ampie strutture superstatuali», ad un livello «sia pure vago ed embrionale» di realizzazione. Nega però che questo indirizzo rappresenti una tendenza generale, risponda ad una sorta di necessità storica, e tanto più quando si intende procedere a questi esiti con la forza bruta, la sopraffazione materiale, con ciò sostituendo, a processi storici secolari, «una fulminea azione conquistatrice», che rappresenti lo «sterminio di una serie di organismi che pure hanno vita autonoma e sembrano destinati a contribuire da sé allo sviluppo della civiltà umana». Bisogna infatti fare i conti con forze ideali come il principio di nazionalità, l'osservazione della storia che dimostra la frequente vita effimera di questi «giganti dal piede di pietra», la coesistenza sinora acclarata di stati grandi, colossali e minuscoli, purché pure questi ultimi mostrino «una propria parte da rappresentare, una propria missione da adempiere e quindi una vera ragion d'essere». L'esito è reciso: che tutto l'orizzonte geopolitico possa ridursi a «tre o quattro colossali sistemi politici», potrà essere il sogno di chi simpatizza con sfrenate idee imperialistiche, ma non la visione di un prudente osservatore della storia»<sup>65</sup>.

##### 5. “Oltre lo Stato”: contro l'imperialismo, un modello sovranazionale cooperativo e pacifista

La crisi dello Stato, che nella prolusione pisana del 1909 si attestava ancora sul piano interno del rapporto fra società e istituzioni, e che nell' “Ordinamento giuridico” veniva risolta in termini di integrazione sociale, dunque entro l'ambito, sia pure problematico, della rappresentanza politica, in “Oltre lo Stato” si traduce in una dimensione nuova dell'esercizio del potere sovrano sul piano sovranazionale, così rimodulando, attraverso una rivisitazione del paradigma dell'indipendenza dello Stato, un attributo della sua stessa identità. Contrariamente peraltro a un'opinione abbastanza diffusa in dottrina, in “Oltre lo Stato” Romano non sembra affatto voler indulgere - come si è visto sopra - nell'indicazione dell'«espansione egemonica» come unica prospettiva possibile delle relazioni internazionali del tempo (o addirittura voler decretare anzitempo la fine della stagione istituzionalistica appena nata)<sup>66</sup>. Semmai ne paventa – e a tutto tondo, come si è visto sopra – i grandi

---

*Mitteleuropa*, Milano, Giuffrè, 1971, e M. LIBARDI, F. ORLANDI, *Mitteleuropa: mito, letteratura, filosofia*, Scurelle, Silvy, 2011, 11 ss.; per una lettura attualizzata del pensiero di Naumann, C. MAGRIS, *L'Europa del 1915, cioè oggi. Ecco la profezia di Naumann*, in *Corriere della sera*, 2 luglio 2018, 30.

<sup>63</sup> S. ROMANO, *Oltre lo Stato*, cit., 351 s.

<sup>64</sup> *Ivi*, 352.

<sup>65</sup> *Ivi*, 354.

<sup>66</sup> Così, rispettivamente, G. FALCON, *Gli «scritti minori» di Santi Romano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1976, 674 (in termini analoghi anche A. SANDULLI, *Costruire lo Stato*, cit., 178) e F. D'URSO, *Costruire lo Stato tra scienza e diritto. La lettura storico-giuridica di Aldo Sandulli*, in *Sociologia*, n. 2, 2009, 121.

rischi che deriverebbero dalla rottura dell'equilibrio interstatale nel nome dell'«interesse economico o, peggio, della coatta soggezione al più forte»<sup>67</sup>.

Ciò detto, egli guarda comunque *dentro* lo Stato e *oltre* lo Stato, ma non *contro* lo Stato. Con tutti i suoi limiti, l'esercizio statale del potere sovrano garantisce, sul piano dell'impersonalità, l'uguaglianza e i diritti dei singoli, assicurati allo stesso modo davanti alla legge, che «pareggia innanzi al diritto» - aveva scritto nella prolusione del 1909 - «i deboli e i forti, gli umili e i potenti»<sup>68</sup>. D'altra parte, appena qualche mese prima del discorso all'Alfieri, ne l'*Ordinamento giuridico* aveva scritto che lo Stato, specificazione del genere diritto, istituzione come tutte le altre, ne era però la *species* «più importante», anzi parlando più avanti della forma «più evoluta, della società umana». E non escludendo che, fra due ordinamenti, l'uno possa trovarsi in uno stato di subordinazione e di inferiorità rispetto all'altro, ad esso superiore, che ne determina le condizioni di esistenza e di validità, esattamente, specificherà, «come fa lo Stato che domina così estesamente gli enti pubblici e privati che da esso dipendono»<sup>69</sup>.

In altri termini, Romano rifiuta ovviamente le concezioni naturalistiche, che individuano nello Stato «il signore e l'arbitro non soltanto del suo diritto, ma di tutto il diritto», l'espressione di «un principio trascendente ed assoluto, della giustizia astratta ed eterna», l'unico produttore dello *jus* in quanto «ente etico per eccellenza»<sup>70</sup>. E tuttavia configura lo Stato, alla stregua peraltro della comunità internazionale, su di un piano diverso dalle istituzioni c.d. semplici, bensì come «istituzione di istituzioni», o «istituzioni complesse». Un modello, quest'ultimo, per la verità non particolarmente approfondito - nonostante il suo evidente rilievo per la teorica istituzionalista - dallo studioso siciliano, il quale però fa in tempo a sottolineare che si tratta, generalmente, di «un'istituzione maggiore, verso la quale sono subordinati una o più istituzioni minori in essa comprese», e avendo poi cura di sottolineare che tale subordinazione può aprire ad una varietà di differenti variazioni<sup>71</sup>.

Sul piano teorico questa conformazione dello Stato va coniugata con la sua idea di un graduale processo di integrazione della società intorno ai valori fondativi della civiltà borghese, immaginando un adeguamento spontaneo e graduale verso di essi da parte delle masse popolari: *Corpora lente augescunt, cito deperiuntur*, aveva scritto Romano, citando Tacito, ne «Le prime carte costituzionali»<sup>72</sup>. Era questa un'altra delle sue tante prolusioni di inizio secolo, in cui richiamava l'evoluzione costituzionale inglese a modello - e qui riecheggia ancora il pensiero del suo maestro V. E. Orlando - per la «meravigliosa pieghevolezza e la stupenda flessibilità», vi invidiava quasi la buona ventura di un popolo che «ha l'inapprezzabile fortuna di trarre tali norme dalla sua storia e dalle sue tradizioni». E con ciò ironizzando su quei «politici dottrinari» che nelle prime carte costituzionali italiane risolvevano la questione del nuovo ordine politico in termini di «un «puro affare di invenzione», per esprimerci con le parole dello Stuart Mill, un problema da trattarsi come «un qualunque altro negozio»<sup>73</sup>. Allo stesso modo, in «Oltre lo Stato», individua la causale del successo di quei paesi divenuti «centri propulsori» di sistemi politici molto più vasti, in «una serie di circostanze reali, che si sono venute accumulando con un processo lento, spontaneo e quasi naturale»<sup>74</sup>. E ancor prima Santi Romano aveva scritto che la storia è, sì, un processo ma, per la sua

<sup>67</sup> S. ROMANO, *Oltre lo Stato*, cit., 354.

<sup>68</sup> S. ROMANO, *Lo stato moderno e la sua crisi*, cit., 384.

<sup>69</sup> S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, cit., rispettivamente 42, 111 e 146 s.

<sup>70</sup> *Ivi*, 109.

<sup>71</sup> *Ivi*, 143; ma richiami al modello di «istituzione di istituzioni» si trovano *passim* (v. ad es. anche 38 e 106).

<sup>72</sup> S. ROMANO, *Le prime carte costituzionali* (1906), in *Prolusioni e discorsi accademici*, cit., 36 ss. La citazione, *ivi*, 50 (in originale: «*Corpora lente augescunt, cito extinguuntur*») è tratta da TACITO, *De vita et moribus Iulii Agricola*, I, 3.

<sup>73</sup> *Ivi*, 44 e *passim*.

<sup>74</sup> S. ROMANO, *Oltre lo stato*, cit., 354.

visione del divenire, «un lungo e involontario processo naturale»<sup>75</sup>. Non era, evidentemente, un rivoluzionario.

Tuttavia, non bisogna nemmeno pensare ad una concezione statica, quasi astorica, delle vicende umane. L'idea dominante pare quella di una società organicamente in cammino, che riconosce al suo interno una molteplicità di corpi sociali (*rectius*, se si preferisce il Romano teorico del diritto, una varietà di “ordinamenti giuridici interni” o “semplici”, rispetto ad un ente a “struttura complessa” come lo Stato), consegnati ad una sorta di “gradualismo evolutivo”. E tale lettura, organica ed evoluzionista sul piano interno, in “Oltre lo Stato”, si proietta nell'affermazione di un sistema di interdipendenza dei mercati, a livello sovrastatale, - quello che già a proposito della virtuale Mitteleuropa è stato definito obbligo di «stretta dipendenza dell'economia mondiale»<sup>76</sup> - fondato, però, su una sorta di internazionalismo umanitario e pacifista. Il punto, nella chiusa della prolusione fiorentina, pare inequivoco: «Certo è che, senza sognare utopistici o semplicemente ambiziosi imperialismi, *senza attentare all'altrui indipendenza* e custodendo gelosamente la propria, ogni Stato che non voglia da sé condannarsi, deve mostrare, aldilà dei suoi termini materiali, che esso ha da compiere una missione storica, non solo per i suoi particolari interessi, ma anche *per quelli dell'intera umanità*»<sup>77</sup>. È pertanto necessario che ogni Stato «faccia sentire la sua forza di penetrazione, *si intende pacifica*, la sua vitalità entro la compagine di altri stati suoi pari nel grado di sviluppo»<sup>78</sup> (corsivi di chi scrive).

Con il richiamo all'umanitarismo pacifista, Romano addita una prospettiva sovranazionale assai avanzata, però da risolvere sul suo peculiare programma finalistico della necessità storica, della “legge di natura”. Il richiamo al finalismo storico è presente sin dai primissimi passi della prolusione: «Nessuno, certamente, si trova adesso in grado di risolvere il formidabile problema del vero e profondo significato di questa guerra, combattuta con forza così esasperata da un così grande numero di stati»; mentre quel che «agli spiriti più indagatori interesserebbe sapere» è come gli attuali avvenimenti si riannodano a ciò che, «in una concezione finalistica della storia, si potrebbe dire il suo filo conduttore, cioè il disegno della natura cui ubbidisce»<sup>79</sup>. E con lo stesso quesito - che sembra non escludere nemmeno la suggestione mazziniana del tema delle identità nazionali legate al progresso pacifico dell'umanità - Romano chiude il discorso inaugurale all'Istituto Alfieri: «Forse con ciò la natura tende ad una maggiore cospirazione e cooperazione dei vari stati nei comuni intenti di civiltà e quindi a rendere più saldo e meno fragile di quanto adesso purtroppo non sia il loro consorzio»<sup>80</sup>.

In “Oltre lo Stato” è dunque trasparente il richiamo a quel “disegno di natura”, che è punto nodale della filosofia kantiana: un'idea che considera tutta la storia del genere umano come il compimento di un “progetto nascosto” che gli uomini ignorano, pur perseguendolo (e che tocca invece alla filosofia della storia scoprire)<sup>81</sup>. Una prospettiva filosofica, al cui attuale smarrimento in Germania Romano imputa l'affermazione di un imperialismo politico strumentalmente fondato su fattori economici. Ma anche un indirizzo di pensiero in cui le guerre – e qui la suggestione di interpretare in

<sup>75</sup> «Solo quando un popolo è costretto a romperla con la sua storia e non trova più nel passato la guida sicura per l'avvenire, quando occorre che improvvisi in un'ora di fermento ciò che, di solito, è e dev'essere opera di secoli, esso si trova nella necessità di affidarsi alle incertezze e all'arbitrio, se non al capriccio del razionalismo, di supplire con l'arte e, più spesso, con l'artificio ciò cui dovrebbe provvedere un lungo e involontario processo naturale»: S. ROMANO, *Le prime carte costituzionali*, cit., 39.

<sup>76</sup> S. ROMANO, *Oltre lo Stato*, cit., 352.

<sup>77</sup> *Ivi*, 356.

<sup>78</sup> *Ivi*, 355.

<sup>79</sup> *Ivi*, 345.

<sup>80</sup> *Ivi*, 355-356.

<sup>81</sup> L'idea della storia dell'uomo come realizzazione di un “piano occulto” di natura, «volto ad instaurare una perfetta costituzione statale interna, e a questo fine anche esterna» è contenuta nell'VIII tesi dell'*Idea di una storia universale*: I. KANT, *Idea per una storia universale in un intento cosmopolitico* (1784), in *Scritti di storia, politica e diritto*, a cura di F. Gonnelli, Roma Bari, Laterza, 1995, 39 ss.

termini finalistici i tragici fatti nazionali del momento, su cui torneremo, deve essere stata per Romano fortissima – possono divenire fattore evolutivo, se preludono alla instaurazione di nuove relazioni fra gli stati (Kant parlava di “unioni pacifiche”, Romano, più tecnicamente, come si è visto sopra di, “federazioni *sui generis*”). Dunque non una concezione deterministica della storia degli uomini, ma una visione evolutiva, graduale e progrediente del divenire umano<sup>82</sup>, in direzione pacifista e internazionalistica.

Tutto questo sta ad indicare il rifiuto del conflitto armato come strumento di realizzazione degli interessi nazionali, quasi un anticipo dell’antibellismo inscritto nelle costituzioni delle moderne democrazie costituzionali? Va da sé che non si può chiedere alla prolusione fiorentina più di quanto essa possa offrire: Santi Romano resta - almeno sino a questa fase del suo percorso esistenziale - un figlio del suo tempo, un liberale post-risorgimentale cresciuto con l’affermazione dello “Stato nazione” ottocentesco. E come tale, all’avvenuta acquisizione dell’unità e libertà della patria, associava ora l’idea tardo liberale - mutuata peraltro dalla politica estera giolittiana nei suoi ultimi anni di governo - degli “alti destini del Paese”, della “missione di civiltà”, cui l’Italia, «per fatalità storica»<sup>83</sup>, era ora chiamata nel mondo. Allora anche per Romano, in “Oltre lo Stato”, la via della conquista coloniale, con la quale uno Stato avvince ed assoggetta «popolazioni di civiltà inferiori», può essere «utile e necessaria», perché la storia dimostra essere «legge generale» che ogni Stato «deve espandere la propria vita anche oltre se stesso»<sup>84</sup>. Come si è visto, è inoltre frequente nella prolusione il richiamo ad una “missione di civiltà” e ad una “missione da adempiere”, che sembra riecheggiare il controverso pensiero hegeliano della “missione universale” del popolo, chiamato ad incarnare lo “spirito universale” o “spirito del mondo” (*Weltgeist*)<sup>85</sup>.

Un percorso complesso, dunque, quello del pensiero di Santi Romano la cui interpretazione non può essere disgiunta da un generale itinerario storico compiuto dalla borghesia liberale italiana del tempo, e che comunque, almeno sino a questo momento, pare difficile risolvere, in termini strettamente alternativi, intorno al paradigma interpretativo classico di progressismo/reazione. Con queste precisazioni, si ritiene comunque possa affermarsi che la prolusione fiorentina del 1917 rappresenti il momento di approdo più avanzato, in senso liberal-democratico, del pensiero politico di Santi Romano.

## 6. “Oltre lo Stato”: l’unità politica come presidio dell’interesse generale della nazione

Tutta la prolusione di Firenze del ’17 mostra una partecipazione emotiva inconsueta per questo studioso, la cui narrazione si caratterizza generalmente per un rigoroso controllo dello stile

<sup>82</sup> Di un’idea di “progresso evolutivo”, di un “andamento equilibrato” dei processi di industrializzazione e di socializzazione, congiunto alla «crescita delle interdipendenze sociali e politiche all’interno e fra gli Stati nazionali europei», parlava R. RUFFILLI, *Santi Romano e la «crisi dello Stato»*, cit. 315; per G. FALCON, *Gli scritti minori di Santi Romano*, cit., 666-667, si tratta di invece di una sorta di generica «teoria del progresso», che esclude ogni intervento frutto di “consapevole” decisione umana.

<sup>83</sup> «Vi sono fatti che si impongono come una vera fatalità storica, alla quale un popolo non può sottrarsi senza compromettere in modo irreparabile il suo avvenire», perché «politica democratica non è sinonimo di politica fiacca, di politica impotente»: così Giovanni Giolitti all’indomani dello sbarco italiano a Tripoli dell’ottobre 1911 (richiamato in A.A. MOLA, *Giolitti*, Milano, Mondadori, 2006, 332). Sugli sviluppi in senso “interventistico” dell’idea nazionale nell’età giolittiana si veda L. LOTTI, *L’età giolittiana*, in AA. VV., *Nazione e nazionalità in Italia*, a cura di G. Spadolini, Roma Bari, Laterza, 1994, 55 ss.

<sup>84</sup> S. ROMANO, *Oltre lo Stato*, cit., 355.

<sup>85</sup> G.W.F. HEGEL, *Lineamenti di filosofia del diritto* (1821), III, § 340 trad. it., Roma-Bari, 2000, 264 s.; strettamente connessa a tale concezione della filosofia della storia è poi l’idea hegeliana della guerra come “salute etica dei popoli”, e quindi come “necessità storica” (*ivi*, § 324, 257). Sulle concezioni della guerra come elemento strutturale della storia e le sue relazioni con i percorsi affermativi dell’identità nazionale, L. BONANATE, *La guerra*, Roma-Bari, 1998, 105 ss. e, se si vuole, M. FIORILLO, *Guerra e diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2009, 60 ss.

narrativo<sup>86</sup>. Romano esordisce, a margine del suo principale tema di indagine, con un quesito sul «formidabile problema del vero e profondo significato di questa guerra», su «tanta storia che si svolge sotto i nostri occhi sgomenti», per rapidamente concludere che «ce ne manca soprattutto l'animo, al quale si domanderebbe invano, e anche inopportuno, la serenità e l'obiettività che pur sarebbero necessarie»<sup>87</sup>. In realtà, vedremo più avanti che non potrà fare a meno di ritornarvi nelle ultimissime righe della prolusione.

Come si spiega questo *pathos*? Intanto l'anno 1917 non era stato facile per Santi Romano. Per quanto possa apparire oggi incredibile, egli aveva ricevuto nei primi mesi di quell'annata ben quattro rifiuti alla pubblicazione del suo "Ordinamento giuridico"<sup>88</sup>, e con motivazioni (come il rincaro del prezzo della carta, la penuria della mano d'opera etc.), che non si sa sino a che punto definire sincere, pur all'interno delle ovvie restrizioni di un'economia come quella italiana, oramai al terzo anno di guerra. E alla fine Romano si rassegnò a pubblicare la sua opera sugli Annali delle Università toscane, in due parti separate, la seconda delle quali, "La pluralità degli ordinamenti giuridici", vedrà la luce solo nel 1918.

Poi sono questi soprattutto i giorni bui di Caporetto, cioè per l'Italia il momento più difficile dell'intera Prima guerra mondiale, e forse della sua storia. Gli austro-tedeschi avevano infatti sfondato le linee a Plezzo e Tolmino, catturato 300.000 soldati e, giunti sul Piave, minacciavano di arrivare in poche ore a Venezia e Milano, mettendo così a rischio cinquanta anni di unificazione nazionale. L'angoscia di quei momenti, lo sgomento per una crisi militare che venne accreditata immediatamente, dagli stessi alti comandi italiani, come il prodotto di una disfatta morale collettiva (il mito dello "sciopero militare"<sup>89</sup>), si riflette sul tono narrativo della prolusione, caratterizzando il discorso inaugurale dei corsi dell'Istituto Alfieri in senso insolitamente emotivo<sup>90</sup>, per questo studioso. Non si saprebbe infatti come diversamente interpretare, insieme all'angoscioso tono dei passi iniziali con la riflessione «su tanta storia che si svolge sotto i nostri occhi sgomenti», il richiamo alla generale necessità di ogni Stato di custodire «gelosamente» la propria indipendenza, coniugato

<sup>86</sup> «Egli è per disciplina di studio, e forse anche per temperamento, controllatissimo nella manifestazione dei propri sentimenti, sino ad apparire impenetrabile; scrive con rara sobrietà... guarda alle cose che pur lo interessano con un certo distacco, impassibile sino ad apparire indifferente di fronte alle grandi passioni che agitano la storia»: così l'efficace ritratto tratteggiato da N. BOBBIO, *Teoria ed ideologia nella dottrina di Santi Romano*, in *Amministrare*, n. 4, ottobre/dicembre 1975, 458.

<sup>87</sup> S. ROMANO, *Oltre lo Stato*, cit., 345.

<sup>88</sup> L'ultimo diniego poi deve essere stato particolarmente spiacevole, provenendo dalla casa editrice Laterza, e nonostante l'intervento a sostegno di personalità del calibro di Giovanni Gentile e Benedetto Croce. La vicenda è molto ben ricostruita da S. CASSESE, *Ipotesi sulla formazione de «L'ordinamento giuridico» di Santi Romano*, cit., 258-259. Il carteggio fra Croce e Gentile sul punto è ora parzialmente riprodotto in N. IRTI, *Per una lettura critica di Santi Romano. Note introduttive*, in *Diritto Pubblico*, n. 1, gennaio-aprile 2018, 15-16. Sugli alterni rapporti fra Santi Romano e Benedetto Croce, v. anche A. ROMANO, *Santi Romano, Lo Stato moderno e la sua crisi e L'ordinamento giuridico*, cit., 345.

<sup>89</sup> Il bollettino del Comando supremo del 27 ottobre 1917, poi divulgato solo all'estero, scaricava integralmente sui soldati la responsabilità della rotta militare («La mancata resistenza di reparti della II° Armata vilmente ritiratisi senza combattere, o ignominiosamente arresi al nemico, ha permesso alle forze austro germaniche di rompere la nostra ala sinistra sulla fronte Giulia»); al bollettino fece seguito una comunicazione telegrafica del Presidente del consiglio, in cui il Capo di Stato maggiore, Luigi Cadorna, ribadiva che l'esercito «non cade vinto da nemico esterno ma interno». Gli effetti del celebre bollettino sono descritti da P. MELOGRANI, *Storia politica della grande guerra* (1969), Milano, Mondadori, 1998, 397-398; M. ISNENGI - G. ROCHAT, *La grande guerra. 1914-1918*, il Mulino, Bologna, 2008, 388.

<sup>90</sup> L'impressione tuttavia è che l'atteggiamento, effettivamente sempre molto sorvegliato nei suoi studi, tenda ad attenuarsi nelle prolusioni - e Romano ne pronunciò tante nel corso della sua ricca vita accademica - probabilmente a motivo della singolarità dell'occasione in cui esse venivano pronunciate, oltre che per la peculiarità dell'uditorio. Per un raffronto fra le varie prolusioni, si v. la raccolta S. ROMANO, *Prolusioni e discorsi accademici*, Modena, presso l'Università degli Studi, 1931, ove l'autore per primo, nella presentazione, parla di «scritti che rimangono necessariamente collegati con l'occasione da cui hanno avuto origine e sono una specie di testimonianza del pensiero del loro autore in determinati momenti», aggiungendo però, con la consueta fierezza che, se avesse dovuto trattare *ex novo* gli stessi temi, «le modificazioni non sarebbero, in vero, né molte né sostanziali», *ivi*, 3.



all'accorato appello finale per il ripristino di «quell'energia morale, di cui non mai come adesso sentiamo tutti l'altissimo valore»<sup>91</sup>.

“Oltre lo Stato” non è dunque solo uno scritto sull'evoluzione in senso nazionale dello Stato: come l'“Ordinamento giuridico”, da cui pure lo dividono distanze considerevoli di toni e contenuti, è uno scritto *dentro* la guerra in corso e anzi, in un certo suo modo, uno scritto *di* guerra. Per Romano non era qui più in discussione la questione teorica della relazione dello Stato “ordinamento esclusivo” nel rapporto con gli altri ordinamenti, la sua personalità giuridica o la natura di “istituzione di istituzioni” ma il *proprio* Stato, il *proprio* Paese, la *propria* patria. Quell'unità necessaria, che tanto aveva investigato nella prolusione pisana del 1909, sul piano sociale, ora si trasforma in indispensabile unità da tutelare, anzi da salvaguardare nella sua integrità, sul piano politico. Dinanzi alla rotta di Caporetto, che in prima battuta le *élites* militari imputano al tracollo dell'unità morale dell'esercito, uno sbigottito Santi Romano (e con lui, c'è da credere, l'intera classe dirigente liberale italiana), l'allievo di Vittorio Emanuele Orlando e artefice, con il suo maestro, della nascita della Scuola italiana del diritto pubblico ritrova tutto il senso, politico e personale insieme, di uno Stato unitario<sup>92</sup>.

Uno Stato ormai da tempo sicuramente in crisi, e magari nell'ottica dello studioso dell'“Ordinamento giuridico” frutto di accidentate circostanze storiche<sup>93</sup>, ma che comunque rimaneva l'unico garante possibile dell'ordine sociale (nonché, nella visione di Romano, di un pur graduale progresso civile), nella misura in cui fosse riuscito a mantenere in piedi al suo interno quell'unità politica che – associata plausibilmente a future relazioni infrastatali in senso cooperativo e pacifista – restava presidio imprescindibile per la realizzazione dell'interesse generale della nazione.

### 7. L'epilogo. Oltre il 1917: “il mistero” del disegno di natura e i “vinti che scrivono la storia”

Questo nel 1917. Sappiamo tutti come poi andrà a finire. L'Italia supera la crisi terribile di Caporetto ma lo Stato liberale non reggerà alle convulsioni del dopoguerra, e i meccanismi di sicurezza internazionale individuati a Versailles si infrangono innanzi a quei regimi autoritari che non solo rifiutano i meccanismi di sicurezza della Società delle nazioni come strumento di composizione delle relazioni internazionali, ma al contrario innalzeranno il bellicismo a primario fattore di sviluppo umano e sociale<sup>94</sup>. Hegel insomma aveva vinto su Kant; “la missione di civiltà” aveva prevalso sulla cooperazione pacifica fondata sui “comuni intenti di civiltà”.

“Oltre lo Stato” appartiene alla prima fase della vita di Santi Romano: le avventure della vita gliene riserveranno ancora due, un'altra da protagonista e un'ultima, infine, da sopravvissuto. Come noto, lo studioso siciliano nel dopoguerra ripiegherà su posizioni – sulla cui difficile conciliabilità con la visione pluralista degli ordinamenti, arditamente teorizzata qualche anno prima, ancora oggi si discute – di favore al consolidato regime autoritario, da cui riceverà anche prestigiosi riscontri personali a

<sup>91</sup> S. ROMANO, *Oltre lo Stato*, cit., 356.

<sup>92</sup> Sulla sensibilità al tema dell'identità nazionale, come ineludibile chiave di lettura delle scelte scientifiche e personali di Santi Romano, cfr. anche A. ROMANO, *Santi Romano, la giuspubblicistica italiana: temi e tendenze*, cit., 110-113.

<sup>93</sup> Per Santi Romano, qui in contrapposizione al suo maestro [v. V.E. ORLANDO, *Sulla formazione dello Stato d'Italia* (1939), estratto dal *Nuovo Dig. It.*, in *Diritto pubblico generale*, cit., 314 ss.], lo Stato italiano non era altro che la continuazione del Regno di Sardegna, i cui successivi ingrandimenti andavano dunque qualificati - secondo una certa corrente revisionistica del Risorgimento, diffusa a cavallo del secolo - come annessioni, cioè conquiste militari regie: S. ROMANO, *I caratteri giuridici della formazione del regno d'Italia* (1912), in ID., *Scritti minori*, I, cit., 327. Più diffusamente, sull'ampio dibattito in relazione alla nascita dello Stato unitario, che a partire dal cinquantenario molto interessò la scienza pubblicistica italiana, se si vuole, M. FIORILLO, *La nascita della Repubblica e i problemi giuridici della continuità*, Milano, Giuffrè, 2000, 274 ss.

<sup>94</sup> Sull'atteggiamento del fascismo nei confronti del cosmopolitismo pacifista kantiano, si ricordino le parole inquivoche pronunciate dal duce del fascismo, Benito Mussolini: «Io non credo alla pace perpetua, non solo, ma la ritengo deprimente e negatrice delle virtù fondamentali dell'uomo che solo nello sforzo cruento si rivelano alla piena luce del sole»: riportato in M. BON VALSASSINA, *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, Padova, 1955, 29.

livello istituzionale<sup>95</sup>. Un regime che, per Romano, creando «un nuovo ordinamento giuridico (...) interamente e schiettamente italiano» aveva rafforzato un potere esecutivo «finalmente restituito a quella posizione preminente che la salvezza dello Stato urgentemente reclamava»<sup>96</sup>; uno Stato non più «agnostico», che avendo «una propria funzione e missione», era riuscito a dominare «tutte le forze esistenti nel Paese», e in un processo di continuità, a suo stesso dire, con la scuola italiana del diritto pubblico<sup>97</sup>, per la quale «la sovranità non è del popolo ma dello Stato». Almeno sino al conclamarsi della crisi del regime, Romano «era stato indubbiamente fascista»<sup>98</sup>, anche se non aderirà poi alla Repubblica nazifascista di Salò, rifiutandosi di seguire il Consiglio di Stato “repubblicano” nel Nord Italia.

La transizione alla democrazia dello Stato italiano coincide con la “terza fase” della vita di Santi Romano: quella più amara. Il 7 luglio 1944 è deferito all’Alta corte di giustizia per le sanzioni contro il fascismo; nell’ottobre 1944 abbandona gli insegnamenti alla Sapienza e si dimette dalla Presidenza del Consiglio di Stato; il 22 marzo 1945 è dichiarato, decaduto dalla carica di Senatore; il 4 gennaio 1946 è radiato anche dall’Accademia dei Lincei. Vive dunque il tempo della transizione del tutto ai margini degli straordinari processi costituzionali in corso, e sotto lo stigma personale dell’epurazione, che deve aver reso non poco dolorosi (per non dire del tutto penosi<sup>99</sup>) i suoi ultimi anni di esistenza. Morirà infine il 3 novembre 1947.

Nella voce “Rivoluzione e diritto” dei “Frammenti di un dizionario giuridico”, frutto di quello che fu probabilmente l’ultimo intervento pubblico di Romano, tenuto nel settembre 1944 al Palazzo della Cancelleria<sup>100</sup>, ritroviamo seppur in un accenno, sin dalle primissime righe, i toni accorati di 27 anni prima, di “Oltre lo Stato”. Quel “disegno di natura”, quelle “correnti vorticosi” in cui l’umanità

<sup>95</sup> Tra il 1924 e 1925, nella fase della trasformazione dell’ordinamento in regime, Romano fu membro della Commissione dei quindici, e poi dei diciotto (o ‘dei Soloni’), sotto la presidenza di Giovanni Gentile, per lo studio delle riforme istituzionali dello Stato; poi Presidente del Consiglio di Stato, dal 1928; poi senatore del Regno, dal 6 aprile 1934; infine componente di numerose commissioni ministeriali, fra cui spicca quella per la tutela delle cose d’interesse artistico e storico (divenuta poi la legge 1098/1939, c.d. legge Bottai, che per mezzo secolo costituirà la legge organica italiana in materia di beni culturali). Di fatto, negli anni della dittatura Santi Romano divenne, insieme ad Alfredo Rocco, il giurista di riferimento del regime.

<sup>96</sup> Dal discorso di insediamento al Consiglio di Stato del 24 dicembre 1928, parzialmente riportato in G. MELIS, *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*, Bologna, il Mulino, 2018, 326.

<sup>97</sup> Quasi che le affermazioni di questa scuola, in merito al potere sovrano dello Stato, in qualche modo costituissero, commenta A. SANDULLI, *Costruire lo Stato*, cit., 183, «le premesse per l’affermazione del progetto di consustanzialità tra fascismo e Stato» (e *ivi*, 182, le citazioni di Romano richiamate nel testo). Anche in materia di diritti di libertà, avviene il ribaltamento della nozione di autolimitazione, che, da limite insuperabile per l’esecutivo, si trasforma in dimensione configurabile *ad libitum* dall’amministrazione pubblica, divenuta ormai nucleo centrale di uno Stato onnipotente: in tema, G. FILIPPETTA, *Legge, diritto, necessità*, cit., 7 s. Sulle ragioni della transizione della giuspubblicistica italiana del primo dopoguerra dallo “Stato agnostico” liberale allo “Stato etico” gentiliano, si v., da ultimo, M. CARVALE, *L’ombra di Banquo: il fantasma della libertà nella giuspubblicistica del primo decennio fascista*, in AA. VV., *I Filosofi del diritto alla ‘Sapienza’ tra le due Guerre*, a cura di G. Bartoli, Roma, Sapienza Università Editrice, 2017, 65 ss.

<sup>98</sup> G. MELIS, *Romano Santi*, in ID. *Il Consiglio di Stato nella storia d’Italia*, t. II, Milano, Giuffrè, 2007, 1527. Lo stesso Melis sottolinea peraltro, sotto la lunga presidenza di Romano, la sostanziale indipendenza di giudizio del Consiglio di Stato rispetto al regime, oltre al fondamentale ruolo da esso svolto come “elemento di giuntura” fra il vecchio e il nuovo ordine (*ivi*, 1529 e ID. *La macchina imperfetta*, cit. 263). Sull’opera di “resistenza” della macchina amministrativa in relazione ai propositi di rinnovamento del regime autoritario cfr. anche P. COSTANZO, *Recensione a Guido Melis, La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*, in [Consulta OnLine](#), 2018/III, 2, 5. Tutto ciò non può non sottendere, e in senso decisamente “continuistico” con lo Stato liberale, un ruolo di conciliazione e freno - ancora in gran parte da esplorare - dei tradizionali apparati pubblici alle innovazioni istituzionali prodotte del “nuovo” Stato fascista, e proprio attraverso i paradigmi (a partire dalla personalità propria dello Stato sovrano) della scuola italiana del diritto pubblico sorta nell’età liberale.

<sup>99</sup> V. la testimonianza, che data agosto del 1944, dell’incontro con Santi Romano, presente nel diario di Piero Calamandrei recentemente pubblicato nella versione integrale: P. CALAMANDREI, *Diario. II. 1942-1945*, Roma, Edizioni di storia e letteratura, 2015, 540.

<sup>100</sup> Sulla conferenza tenuta da Romano nel settembre 1944, v. anche il commosso ricordo di G. CAPOGRASSI, *L’ultimo libro di Santi romano* (1951), in ID. *Opere*, V, Milano, Giuffrè, 1959, 253-254.

misteriosamente si imbatte, «e da cui viene spinta nel suo fatale andare»<sup>101</sup>, si è ora rivelato nella «storia così tragica di questi ultimi anni». Come del resto appare - aggiungerà con parole che sembrano definitive – «tutta la storia dell'umanità»<sup>102</sup>.

Allo stesso modo di Carl Schmitt - l'altro gigante del '900, che di lì a poco avrebbe percorso la sua personale quaresima di espiazione «nelle desolate vastità di un'angusta cella»<sup>103</sup> berlinese - così anche Santi Romano abbandonava la vita pubblica per l'esilio in una sua privata "San Casciano", di meditazione e di studi. Entrava così nell'ombra degli sconfitti dai casi della vita e insieme, però, anche nel novero di quei «vinti che scrivono la storia»<sup>104</sup>.

---

<sup>101</sup> S. ROMANO, *Le prime carte costituzionali*, cit., 37.

<sup>102</sup> S. ROMANO, *Rivoluzione e diritto*, cit., 120.

<sup>103</sup> C. SCHMITT, *Ex Captivitate Salus* (1950), con postfazione di F. Mercadante, Milano, Adelphi, 1987, 34, 110 e 103 ss.

<sup>104</sup> L'espressione *Le vencu écrit l'histoire* è fortemente sottolineata da Carl Schmitt nell'intervista resa il 9 novembre 1982 a F. Lanchester, ora in C. SCHMITT, *Un giurista davanti a se stesso*, a cura di G. Agamben, Vicenza, Neri Pozza, 2005, 182. "San Casciano" fa riferimento agli ultimi anni di emarginazione ed isolamento della vita di Niccolò Machiavelli (su cui v. ora v. M. CILIBERTO, *Niccolò Machiavelli. Ragione e pazzia*, Roma Bari, 2019, 12 e 275 ss.), un'altra presenza capace di attraversare il tempo, nel labirinto di una "avversa fortuna".